RAPPORT DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

SUR L'APPLICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS
DE LA LOI SUR LE SOUTIEN DU REVENU
ET
FAVORISANT L'EMPLOI ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Québec

RAPPORT DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

SUR L'APPLICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LE SOUTIEN DU REVENU ET FAVORISANT L'EMPLOI ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE

- Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi
- L'obligation de parcours pour les jeunes
- La contribution parentale

ET SUR

Les mesures visant les jeunes adultes prestataires de l'assistance-emploi du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Québec

Coordination et rédaction
Direction des politiques de main-d'œuvre
Direction générale des politiques

Édition
Direction des communications
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Réalisation infographique
AlainShé

Ce rapport sur l'application de certaines dispositions de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale peut être consulté sur le site Internet du Ministère :

www.mess.gouv.qc.ca <http://www.mess.gouv.qc.ca/>

Dépôt légal - 2005
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-44724-7

© Gouvernement du Québec

106-01660/

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 5

INTRODUCTION 9

1. LE PARCOURS INDIVIDUALISÉ VERS L'INSERTION, LA FORMATION ET L'EMPLOI 11
   - 1.1 Objectifs et description du Parcours individualisé 11
   - 1.2 Mise en œuvre et gestion du Parcours individualisé 12
   - 1.3 Un portrait des parcours réalisés 15
   - 1.4 Perspectives 19

2. L'OBLIGATION DE PARCOURS POUR LES JEUNES PRESTATAIRES DE L'ASSISTANCE-EMPLOI 21
   - 2.1 Objectifs et description de l'obligation de parcours 23
   - 2.2 Mise en œuvre et gestion de l'obligation de parcours 24
   - 2.3 Le cheminement des jeunes : des résultats 25
   - 2.4 Perspectives 28

3. LES MESURES ET PROGRAMMES VISANT LES JEUNES ADULTES DU PLAN D'ACTION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE 31
   - 3.1 Les projets de conciliation travail-études 31
   - 3.2 Le programme alternative jeunesse 33
   - 3.3 L'Engagement jeunesse 34

4. LA CONTRIBUTION PARENTALE 35
   - 4.1 Objectifs et description de la contribution parentale 35
   - 4.2 La gestion de la contribution parentale 36
   - 4.3 Les effets de la contribution parentale 36
   - 4.4 Perspectives 38

CONCLUSION 39

Annexe 1 41

Annexe 2 43

Annexe 3 44

Sommaire

Ce document est déposé en vertu de l'article 66 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui impose, à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, l'obligation de faire rapport au gouvernement :

- de l'application des dispositions relatives au Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi, dont l'obligation faite aux jeunes de moins de 25 ans, sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge, d'inscrire leur démarche vers l'emploi dans le cadre d'un tel parcours;
- de la contribution parentale;
- de la mise en œuvre des mesures visant à répondre aux besoins spécifiques des jeunes adultes qui ont besoin de l'aide de l'État pour assurer leur subsistance, mesures annoncées dans le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi

Le Parcours permet d'établir des itinéraires personnalisés en choisissant les meilleurs moyens pour le retour en emploi de la clientèle. Il donne aux personnes sans emploi l'accès à un ensemble de mesures favorisant le développement de leur employabilité et de services d'aide destinés à répondre à leurs besoins d'encadrement, de conseil, d'accompagnement et d'orientation en vue de leur intégration au marché du travail. Le Parcours s'adresse tant aux prestataires de l'assistance-emploi qu'aux participantes et participants de l'assurance-emploi et aux personnes sans soutien public du revenu.

Un portrait des parcours a été établi à partir d'une cohorte d'individus ayant fait appel à Emploi-Québec entre le 1er avril 2003 et le 31 mars 2004. De cette cohorte, 41 % des personnes avaient inscrit leur démarche vers l'emploi dans un parcours, réalisant ainsi 70 % de l'ensemble des interventions dénombrées au cours de la période d'observation se terminant en janvier 2005. À la fin de cette période, huit parcours sur dix étaient terminés et six sur dix ont atteint la durée prévue. Parmi les parcours terminés dont le résultat est connu, 64 % se sont conclus par l'occupation d'un emploi et l'emploi occupé est à temps complet dans la très grande majorité des cas.

Parmi les personnes en parcours, 22 % sont âgées de moins de 25 ans et 21 % ont 45 ans et plus. Un peu moins de la moitié des personnes en parcours sont des femmes (45,8 %).

Les mesures Formation de la main-d'œuvre, Projet de préparation à l'emploi, Subventions salariales, Soutien au travail autonome et Insertion sociale représentent 40 % des activités des parcours analysés. La mesure Formation de la main-d'œuvre occupe près du quart des activités.

La réussite des démarches entreprises par les participants et les participantes dépend de plusieurs facteurs, dont l'accompagnement qui leur est offert. On constate que, dans le cas des personnes plus éloignées du marché du travail, l'accompagnement n'a peut-être pas été suffisant pour éviter l'interruption avant terme de la participation. Afin d'y remédier, Emploi-Québec a précisé ses orientations en matière d'accompagnement et déterminé la clientèle pour laquelle un accompagnement plus soutenu est recommandé : les jeunes de moins de 25 ans participant à la mesure Formation de la main-d'œuvre, les personnes en recherche d'emploi et les personnes plus à risque d'abandon (notamment celles qui font partie des groupes défavorisés sur le plan de l'emploi).

L'OBLIGATION DE PARCOURS

L'objectif poursuivi par le gouvernement en instaurant l'obligation pour les jeunes de moins de 25 ans de convenir d'un parcours était de rejoindre un plus grand nombre de jeunes prestataires en vue de faciliter leur insertion socioprofessionnelle et, ainsi, contrecarrer le phénomène de dépendance à l'égard de l'assistance-emploi.

La mise en place de cette obligation a coïncidé avec le développement d'une approche volontaire, Solidarité jeunesse. Les deux approches cohabitaient jusqu'à aujourd'hui. Les jeunes admissibles à l'aide de dernier recours et intéressés à entreprendre leur démarche vers l'emploi dans le cadre de Solidarité jeunesse y sont dirigés. Les jeunes qui ne souhaitent pas participer à Solidarité jeunesse et qui sont sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge sont dirigés vers Emploi-Québec en vertu de l'obligation de parcours.

Le Ministère a réalisé, en 2002 et 2003, trois études sur les jeunes et l'obligation de parcours. Pour les besoins du rapport, l'analyse du cheminement des jeunes a été actualisée en considérant une cohorte de 2003-2004. En voici les principaux constats :

- Les approches mises en place ont permis de rejoindre une large majorité de jeunes prestataires de l'assistance-emploi; elles rejoignent toutefois davantage les nouveaux demandeurs par rapport à ceux déjà présents à l'aide sociale.
- Bien qu'il y ait une obligation pour les jeunes prestataires de convenir d'un parcours, la majorité des interventions se font sur une base volontaire.
- Certains jeunes ayant l'obligation de convenir d'un parcours ont reconnu que cette contrainte avait influencé leur participation.
- Le cheminement dans un contexte obligatoire conduit plus souvent à des mesures de courte durée que ne le fait l'approche volontaire.
- Solidarité jeunesse aide plusieurs jeunes à retrouver leur autonomie financière, directement ou dans le cadre d'une intervention volontaire avec Emploi-Québec, mais une partie importante des jeunes utilisent, à la suite de leur participation à Solidarité jeunesse, les services d'Emploi-Québec dans le cadre de l'obligation de parcours.
- Pour bon nombre de jeunes, l'intervention devrait être plus longue, plus soutenue et davantage en partenariat avec les ressources du milieu.

Les mesures destinées aux jeunes

Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été rendu public en mai 2004. Toutes les mesures qui font l'objet de ce rapport n'en sont pas aux mêmes étapes de mise en œuvre :

- Les 18 projets de conciliation travail-études sont en cours. Les premiers ont débuté en mars 2004, le dernier projet a été accepté en janvier 2005. Par la mise à l'essai de diverses formules de conciliation travail-études, ces projets permettent de soutenir financièrement les entreprises qui emploient des jeunes prestataires de l'assistance-emploi et qui adoptent des mesures concrètes pour aider ces derniers à reprendre ou à poursuivre leurs études afin d'obtenir une première qualification professionnelle.
- Le projet de loi no 57 sur l'aide aux personnes et aux familles vise à instaurer le Programme alternative jeunesse qui sera au centre de l'offre de service intégrée à l'égard des jeunes. Le Ministère prévoit pouvoir l'offrir dès l'automne 2006.
- L'Engagement jeunesse fait actuellement l'objet de discussions entre les ministères et les organismes concernés. Cette coopération interministérielle qui vise à favoriser, par l'entremise d'une meilleure continuité de services, l'autonomie sociale et professionnelle des 16 à 24 ans, sera développée dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse. Sa mise en œuvre pourrait être annoncée à l'automne 2005, moment où cette stratégie devrait être rendue publique.

La contribution parentale

Le législateur a prévu la contribution parentale afin de reconnaître la responsabilité que des parents peuvent avoir à l'égard d'un enfant majeur et d'éviter l'arrivée à l'aide sociale de jeunes dont les parents ont un revenu confortable ou élevé.

En 2003-2004, près de 2 500 personnes en moyenne, par mois, étaient soumises à la contribution parentale. Il apparaît que 49 % de ces personnes ont vu leur prestation réduite d'un montant mensuel moyen de 171 $, tandis que pour les autres le revenu des parents s'avérait insuffisant pour entraîner une diminution de leur prestation.

Les économies totales générées par la contribution parentale représentent annuellement 14 millions de dollars. Ces économies viennent de la réduction de la prestation des adultes qui y sont soumis (2,4 M$) et de la prévention de l'arrivée à l'assistance-emploi de quelque 1 900 jeunes adultes (11,6 M$).

L'application de la contribution parentale soulève quelques difficultés. Parmi celles-ci, soulignons plus particulièrement l'impossibilité pour le Ministère d'établir le montant de la contribution parentale dans le cas où les parents refusent de fournir les renseignements sur leurs revenus. Dans le cas où la personne demeure chez ses parents, le Ministère ne verse pas de prestation d'assistance-emploi, considérant que le soutien apporté sous forme d'une contribution matérielle à sa subsistance, du fait d'offrir l'hébergement, constitue une contribution parentale à prendre en compte aux fins de la détermination de l'admissibilité à une aide financière. Toutefois, lorsque la personne n'habite pas chez ses parents et

que ceux-ci refusent de fournir les renseignements demandés, la personne est systématiquement soustraite à l'application de la contribution parentale, car le Ministère assimile cette situation à un refus de contribuer. Cette situation est inéquitable et encourage en quelque sorte les parents à ne pas fournir les renseignements.

À certains égards, l'application de la contribution parentale permet donc à des personnes bien informées d'y échapper, alors que d'autres plus responsables y sont assujetties. En effet, la loi ne prévoit aucune obligation, pour les parents dont l'enfant est soumis à la contribution parentale, de fournir des renseignements sur leurs revenus. De même, un renseignement inexact ou le refus des parents de fournir l'information nécessaire n'entraînent aucune pénalité. En outre, aucune disposition n'oblige les parents à verser une telle contribution malgré l'obligation alimentaire du Code civil.

Pour conclure

Depuis l'adoption de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a fait évoluer ses orientations et ses interventions auprès des prestataires de l'assistance-emploi. Ainsi, le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lancé au printemps 2004, prévoit la mise en place d'une nouvelle philosophie de développement de l'autonomie sociale et économique des prestataires et propose dorénavant une approche incitative plutôt que coercitive, grâce à laquelle les prestataires aptes au travail seront incités à se mettre en mouvement.

Dans ce contexte, le Parcours demeure un outil particulièrement approprié pour les prestataires de l'assistance-emploi, dans la mesure où un accompagnement adéquat leur est assuré. Les nouvelles orientations d'Emploi-Québec à cet égard sont prometteuses.

Dans le cas plus particulier des jeunes, le Ministère a expérimenté différentes approches et a réalisé une importante réflexion sur les services qui leur sont offerts. De nouvelles orientations à l'égard des jeunes de moins de 25 ans ont été définies et se traduisent principalement par la disparition de l'obligation de parcours et la création d'un programme différencié, le Programme alternative jeunesse, qui est proposé dans le projet de loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

Le Ministère expérimente également une nouvelle approche de convergence des services de manière à favoriser l'intégration, dans ses réseaux, des nouvelles orientations concernant les jeunes et les prestataires de l'assistance-emploi.

La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles reconduira également les dispositions relatives à la contribution parentale. Toutefois, conscient que son application ne se fera pas sans heurts, le Ministère entreprendra certaines démarches afin de résoudre ces difficultés. Pensons notamment à la modification de l'Entente relative à la communication de renseignements entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère du Revenu du Québec afin de permettre la vérification du revenu des parents de toute personne qui, en vertu de la Loi, est considérée comme étant assujettie à la contribution parentale.

INTRODUCTION

Plusieurs études, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) comme de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), reconnaissent trois conditions essentielles à une intégration socioprofessionnelle réussie : une évaluation juste des besoins des personnes sans emploi, l'adéquation des services offerts aux besoins reconnus et, enfin, l'encadrement et le soutien nécessaires pour réduire au minimum les risques d'abandon.

C'est dans cet esprit que le gouvernement du Québec a orienté, en 1998, la réforme de la sécurité du revenu et la mise en place des services publics d'emploi. Ainsi, le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi, offert aux chercheuses et aux chercheurs d'emploi, devenait l'outil privilégié de l'intervention des services publics d'emploi pour favoriser l'intégration en emploi. Dans le cas particulier des jeunes prestataires de l'assistance-emploi de moins de 25 ans, sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge, le gouvernement choisissait de créer, dans la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, l'obligation de convenir d'un tel parcours.

Afin de rendre compte du résultat des orientations prises à cette époque, cette même loi imposait, au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, l'obligation de faire rapport au gouvernement de l'application des dispositions relatives au Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi et celle de la contribution parentale (art. 228), en octobre 2002. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, entrée en vigueur en mars 2003, reprend cette obligation, à l'article 66, et en établit l'échéance au mois de mars 2005. De plus, cet article ajoute l'obligation de faire état des mesures visant à répondre aux besoins spécifiques des jeunes adultes qui requièrent l'aide de l'État pour assurer leur subsistance, mesures mises en œuvre dans le cadre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le présent document constitue donc la réponse de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale à cette exigence. La première section du rapport rend compte du Parcours individualisé dans son ensemble. La seconde partie aborde spécifiquement l'obligation faite aux jeunes de moins de 25 ans, sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge, d'inscrire leur démarche vers l'emploi dans le cadre d'un tel parcours. La troisième partie présente l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures du Plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté qui concernent les jeunes, c'est-à-dire les projets de conciliation travail-études, l'Engagement jeunesse et le Programme alternative jeunesse. Enfin, la dernière section traite de l'application de la contribution parentale.

1

LE PARCOURS INDIVIDUALISÉ VERS L'INSERTION, LA FORMATION ET L'EMPLOI

À l'origine, dans le livre vert qui a précédé le dépôt de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, le gouvernement voulait créer l'obligation pour tous les prestataires de l'assistance-emploi aptes au travail d'inscrire leur démarche d'insertion ou de réinsertion en emploi dans le cadre du Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi. Cette approche du régime de sécurité du revenu mettait l'accent sur le cheminement des prestataires vers l'emploi et sur leur accompagnement par les services publics d'emploi.

Cependant, devant les coûts potentiels associés à cette obligation, considérant notamment les disponibilités budgétaires et les limites des ressources humaines des centres locaux d'emploi, la Loi réservait au ministre l'initiative de proposer un parcours aux personnes de son choix et établissait l'obligation de convenir d'un tel parcours pour les jeunes âgés de moins de 25 ans, sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge[1].

1.1 OBJECTIFS ET DESCRIPTION DU PARCOURS INDIVIDUALISÉ

Depuis 1999, Emploi-Québec a choisi l'Approche d'intervention comme cadre de référence pour évaluer l'employabilité des personnes à la recherche d'un emploi, définir leurs besoins et favoriser leur retour en emploi. Ce mode d'intervention pratiqué par les agentes et les agents d'aide à l'emploi assure une intervention adaptée à la clientèle qui tient compte également du contexte du marché du travail. La clientèle servie est composée tant des prestataires de l'assistance-emploi que des participants de l'assurance-emploi et des personnes sans soutien public du revenu.

Le Parcours individualisé, qui constitue l'un des éléments de cette approche, vise à établir des itinéraires personnalisés (plans d'intervention), en choisissant les meilleurs moyens pour le retour en emploi de la clientèle, et à offrir l'accompagnement nécessaire à la réussite de la démarche entreprise. Conçu en fonction du profil individuel et avec la préoccupation de fournir des outils facilitant l'accès et le maintien en emploi, le Parcours donne aux personnes sans emploi l'accès à un ensemble de mesures favorisant le développement de leur employabilité et de services d'aide destinés à répondre à leurs besoins d'encadrement, de conseil, d'accompagnement et d'orientation en vue de leur intégration au marché du travail. Constituant un élément déterminant de la réussite du retour en emploi, le Parcours est un

1. Voir l'annexe 1 pour le libellé de chacune des dispositions.

processus dynamique dont l'objectif final est que la personne améliore de façon durable sa situation sur le marché du travail, et ce, grâce à l'aide personnalisée reçue. Il doit permettre de :

- mieux répondre aux besoins individuels des personnes en matière d'insertion, de formation et d'emploi. Les mesures, services ou activités convenus dans le cadre du Parcours individualisé favorisent le développement ou le maintien des compétences professionnelles et personnelles nécessaires à l'intégration au marché du travail;
- fournir un accompagnement et un soutien adaptés aux besoins des personnes et, ainsi, maximiser leurs chances de réussite : cet aspect constitue l'essence même du Parcours et sa raison d'être. Accompagner la personne dans un processus structuré augmente les probabilités que celle-ci mène à terme son plan d'intervention et obtienne un emploi par la suite, alors que, si elle est laissée à elle-même, les difficultés risquent de la décourager et de l'inciter à abandonner les actions entreprises;
- favoriser une gestion optimale des mesures et services d'aide à l'emploi en les utilisant de façon efficiente;
- optimiser l'atteinte des résultats escomptés dans le contexte du cadre d'imputabilité en matière de retour en emploi et d'économies à la caisse d'assurance-emploi et à la sécurité du revenu. Les résultats peuvent être à court, moyen ou long terme en fonction du type de clientèle et des interventions requises. Les économies réalisées à long terme, en permettant à une personne à risque élevé de chômage de longue durée d'intégrer un emploi, compensent le coût parfois élevé des mesures utilisées.

1.2 MISE EN ŒUVRE ET GESTION DU PARCOURS INDIVIDUALISÉ

Tout en servant les premières personnes sollicitant son aide, Emploi-Québec a consacré sa première année d'existence à terminer les travaux de développement de sa propre approche quant à l'évaluation des besoins des individus, une étape essentielle et préalable au Parcours. Cette démarche visait à uniformiser les modes d'intervention utilisés par le personnel de la nouvelle agence, qui venait d'entités administratives différentes ayant chacune sa façon de faire. La mise en œuvre devait se faire progressivement et concurremment à l'élaboration des autres outils d'intervention d'Emploi-Québec, comme le repérage de la clientèle, le soutien du revenu des participantes et des participants à une mesure active et le recours aux ressources externes.

Soucieuse de l'appropriation par le personnel de l'Approche d'intervention et du Parcours individualisé comme manière d'intervenir auprès de la clientèle, Emploi-Québec a conçu une formation visant à habiliter les agentes et les agents d'aide à l'emploi à évaluer les besoins des chercheuses et des chercheurs d'emploi, à élaborer des plans d'intervention visant leur retour en emploi, à les accompagner tout au long de leur parcours et à déterminer le soutien du revenu dont ils pourraient bénéficier. Cette formation a été offerte à l'ensemble du personnel au cours de l'automne 1999. En lien avec cette formation, Emploi-Québec a réalisé plusieurs autres activités :

- diffusion d'un atelier de gestion du changement sur l'Approche d'intervention, le Parcours et le soutien du revenu destiné au personnel d'Emploi-Québec;

- mise sur pied d'un réseau de responsables régionaux de l'Approche d'intervention et du Parcours pour l'ensemble des régions du Québec;
- formation des agentes et des agents d'aide à l'emploi sur l'Approche d'intervention en lien avec la mission d'Emploi-Québec et sa prestation de services;
- formation des agentes et des agents d'aide à l'emploi sur l'application informatique appuyant l'Approche d'intervention, le Parcours et le soutien du revenu;
- mise sur pied d'un réseau de coachs locaux visant à favoriser l'intégration de ce mode d'intervention;
- formation des nouveaux agents et agentes d'aide à l'emploi (Programme d'entraînement à la tâche de la Direction des ressources humaines du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale).

Depuis cette période, d'autres outils et formations ont été élaborés pour le maintien et le développement des compétences des agentes et des agents d'aide à l'emploi.

La gestion du Parcours

Dans le contexte de l'Approche d'intervention et tel que défini par Emploi-Québec dans le Guide des mesures et services d'emploi, le Parcours :

- est précédé d'une évaluation de la situation d'emploi réalisée dans le cadre d'une entrevue initiale ou d'appoint;
- débute au moment de l'élaboration du plan d'intervention convenu entre l'agente ou l'agent d'aide à l'emploi et la participante ou le participant;
- est personnalisé en fonction du profil d'emploi et des besoins d'accompagnement de la personne. L'intensité de l'intervention – plan d'intervention en recherche d'emploi ou en amélioration de l'employabilité – est déterminée en fonction, d'une part, de l'analyse de la situation de la personne et, d'autre part, de son risque de chômage prolongé;
- est une démarche structurée inscrite dans un esprit de responsabilisation et permettant à une personne de définir l'objectif qu'elle vise ainsi que les étapes à franchir pour l'atteindre;
- prévoit le soutien, les suivis et la coordination des activités requises par la participante ou le participant;
- s'inscrit dans une approche de complémentarité et de concertation avec l'ensemble des organismes de la collectivité.

La durée

La durée d'un parcours varie en fonction du nombre et de la nature des activités convenues, elles-mêmes variant en fonction des besoins et de la complexité de la situation de la personne. Le Parcours peut s'étendre de quelques semaines à quelques années. Bien qu'aucune durée maximale ne soit déterminée,

il n'en demeure pas moins que les parcours excédant une période de trois ans devraient être exceptionnels.

Lorsque les activités prévues au plan d'intervention ont été réalisées, le Parcours n'est pas nécessairement terminé. Ainsi, il convient de vérifier l'atteinte des objectifs établis et, s'il y a lieu, d'envisager d'autres activités. Un parcours prend fin lorsque l'agent et la personne participante conviennent que celle-ci n'a plus besoin d'aide, soit parce qu'elle a trouvé un emploi ou encore parce qu'elle a développé son employabilité et est autonome au regard du marché du travail.

De plus, d'autres circonstances peuvent entraîner la fermeture d'un parcours : la personne a abandonné sa démarche, elle ne respecte pas les engagements qu'elle a pris au moment de l'établissement du plan d'intervention ou, encore, elle éprouve des difficultés qui dépassent la capacité d'intervenir du service public d'emploi (par exemple, la personne vit des difficultés d'ordre psychosocial).

L'accompagnement

L'accompagnement et le suivi des personnes en parcours sont des éléments déterminants pour la réalisation du plan d'intervention et le succès du retour en emploi. L'accompagnement vise à soutenir les efforts faits par la participante ou le participant et à optimiser ses chances de réussite. Il constitue un élément clé de la démarche où la personne participante et l'agente ou l'agent d'aide à l'emploi unissent leurs efforts pour atteindre les objectifs fixés. Les interventions d'accompagnement et de suivi permettent aussi de réévaluer au besoin le Parcours en fonction de difficultés observées en cours de réalisation, et ce, par une révision des objectifs à atteindre ou des activités prévues. Les types et la fréquence des interventions d'accompagnement et de suivi varieront en fonction de chaque personne et de l'objectif du Parcours. Enfin, le soutien fourni dans le cadre des interventions d'accompagnement et de suivi peut prendre la forme d'un contact téléphonique ou d'une entrevue en personne, ou consister en d'autres moyens jugés opportuns.

Enfin, dans le contexte de gestion par résultats, un suivi plus opérationnel est effectué de manière à assurer la compilation des données requises pour les retours en emploi, la préparation des rapports de gestion, la comptabilisation des économies générées à l'assistance-emploi et à l'assurance-emploi, et à permettre les évaluations. Ce suivi consiste à enregistrer au dossier de la participante ou du participant et, plus particulièrement, dans l'application informatique appuyant l'Approche d'intervention, le Parcours et le soutien du revenu, les données relatives à l'évaluation de l'employabilité, la réalisation des activités prévues et les résultats concernant la situation en emploi.

1.3 UN PORTRAIT DES PARCOURS RÉALISÉS

Le portrait des parcours présenté ici a été établi en janvier 2005 à partir d'une cohorte composée des 294 000 personnes ayant fait appel à Emploi-Québec entre le 1er avril 2003 et le 31 mars 2004[2]. À l'intérieur de cette cohorte, 121 000 personnes ont généré 125 000 parcours dans lesquels ont été enregistrées près de 207 000 actions distinctes. Ainsi, 41 % des membres de la cohorte avaient inscrit leur démarche vers l'emploi dans des parcours regroupant 70 % de l'ensemble des interventions dénombrées au cours de la période d'observation. Les autres membres de la cohorte étudiée ont pu recevoir un service d'Emploi-Québec mais celui-ci ne s'inscrivait pas dans un parcours.

Un instantané de la situation en janvier 2005[3] nous apprend que :

- les prestataires de l'assurance-emploi ont réalisé 42,9 % des parcours, les prestataires de l'assistance-emploi, 38,5 %, et les personnes sans soutien public du revenu, 18,7 %[4];
- 82 % des parcours entrepris par les personnes de la cohorte analysée étaient terminés le 28 janvier 2005. La durée moyenne des parcours a été d'un peu plus de 22 semaines;
- six parcours sur dix se sont terminés à la fin de la participation prévue. Cette proportion est un peu plus faible dans le cas des prestataires de l'assistance-emploi (54,3 %) et plus forte chez les prestataires de l'assurance-emploi (69,7 %);
- des parcours terminés pour lesquels un résultat est connu, 64 % se sont conclus par l'occupation d'un emploi au plus tard 12 semaines après la fin du Parcours. Cette proportion s'établit à 78 % pour les personnes prestataires de l'assurance-emploi, à 70 % pour les personnes sans soutien public du revenu et à 44 % pour les prestataires de l'assistance-emploi. L'emploi occupé est à temps complet dans la très grande majorité des cas.

2. Ce qui n'inclut pas les personnes qui utilisent exclusivement la salle multiservice.
3. Données produites le 28 janvier 2005.
4. Pour les besoins de ce rapport, les participantes et les participants ont été regroupés en trois catégories : les personnes sans soutien public du revenu, les prestataires de l'assistance-emploi (admissibles ou non à l'assurance-emploi et les personnes prestataires des deux régimes) et les prestataires de l'assurance-emploi (dont les personnes admissibles à l'assurance-emploi qui ne sont pas prestataires de l'assistance-emploi).

Parcours créés selon le statut des personnes ayant commencé une participation entre le 1er avril 2003 et le 31 mars 2004

	Personnes sans soutien public du revenu (%)	Prestataires de l'assistance-emploi[1] (%)	Prestataires de l'assurance-emploi ou admissibles[2] (%)	Total (n : 125 000) (%)
Parcours	18,7	38,5	42,9	100
Parcours terminés au 28 janvier 2005	87 %	81,4 %	81,4 %	82,5 %
Parcours terminés selon la durée prévue	65,7 %	54,3 %	69,7 %	63 %
Parcours abandonnés	29,7 %	40,6 %	27,6 %	32,9 %
Retour en emploi[3]	70,1 %	44 %	78 %	63,6 %

1. Cette catégorie regroupe les prestataires de l'assistance-emploi admissibles ou non à l'assurance-emploi et les personnes qui reçoivent des prestations des deux régimes.
2. Cette catégorie comprend les prestataires de l'assurance-emploi et les personnes qui y sont admissibles (sauf les personnes prestataires de l'assistance-emploi).
3. Il s'agit ici de la proportion des retours en emploi pour les parcours terminés pour lesquels un résultat est connu.

L'analyse des caractéristiques de la clientèle en parcours nous apprend que :

- 22 % des personnes en parcours sont âgées de moins de 25 ans. Parmi ces jeunes, quatre sur dix sont prestataires de l'assistance-emploi;
- 21 % des personnes en parcours sont âgées de 45 ans et plus. Parmi elles, plus de la moitié sont des prestataires de l'assurance-emploi ou y sont admissibles;
- 45,8 % des personnes en parcours sont des femmes. Parmi celles-ci, 20,6 % n'ont aucun soutien public du revenu (17,1 % dans le cas des hommes), 36,5 % sont prestataires de l'assistance-emploi (40,1 % des hommes) et 42,9 % d'entre elles sont prestataires de l'assurance-emploi (42,8 % des hommes);
- 26 % des personnes ont un niveau de formation supérieur aux études secondaires. Cette proportion s'établit à 19 % chez les prestataires de l'assistance-emploi, à 30 % chez les prestataires de l'assurance-emploi et à 37 % chez les personnes sans soutien public du revenu.

Les mesures composant les parcours

Emploi-Québec a enregistré dans ces parcours près de 207 000 actions, ce qui représente 70 % des interventions réalisées au cours de la période d'observation. Selon les principes d'intervention d'Emploi-Québec, les mesures nécessitant des investissements importants, tant de la part des participants que

des services publics d'emploi, s'inscrivent obligatoirement dans un parcours afin d'en assurer un suivi plus étroit et d'en favoriser la réussite. Ainsi, il est logique de retrouver dans les parcours examinés la totalité des participations effectuées, au cours de la période observée, dans le cadre des mesures Formation de la main-d'œuvre, Projet de préparation à l'emploi, Subventions salariales, Soutien au travail autonome et Insertion sociale. Ces mêmes mesures représentent 40 % des activités des parcours analysés. La mesure Formation de la main-d'œuvre occupe près du quart des activités des parcours.

Les services d'aide à l'emploi[5] et les sessions de groupe constituent respectivement 29,5 % et 14,8 % des activités enregistrées dans les parcours.

Le taux d'interruption avant terme d'une participation

Selon les informations de gestion, 33 % des parcours ont été abandonnés avant la fin. Le terme « abandon » est utilisé lorsque la personne a cessé sa participation pour une autre raison que le retour aux études ou parce qu'elle s'est trouvé un emploi avant la fin de sa participation. Le taux d'abandon varie selon les participants. Il s'établit à 40,6 % pour les prestataires de l'assistance-emploi, à 29,7 % pour les personnes sans soutien public du revenu et, enfin, à 27,6 % pour les prestataires de l'assurance-emploi.

Une évaluation de l'interruption avant terme de la participation aux mesures actives réalisée en 2002[6], appuyée sur des cohortes de personnes ayant commencé leur participation dans les 18 premiers mois de la mise en place d'Emploi-Québec, révélait à l'époque que les taux d'interruption pouvaient varier fortement selon le statut du soutien du revenu des participants, le type de mesures et la composition des parcours (une ou plusieurs mesures). Le taux d'interruption aux parcours mesuré alors variait entre 20 % et 34 % pour l'ensemble de la clientèle.

Le volet qualitatif de cette étude traçait des pistes d'intervention pouvant réduire le taux d'interruption, comme le dépistage et un accompagnement plus complet de la clientèle à risque, une meilleure information sur les mesures et une définition plus complète des besoins des personnes.

L'évaluation des mesures d'emploi

À la suite de l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a mis sur pied un plan pluriannuel d'évaluation des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec. L'une des études réalisées concerne l'évaluation des effets de cinq mesures (Projets de préparation à l'emploi, Services d'aide à l'emploi, Mesure de formation de la main-d'œuvre, Subventions salariales, Insertion sociale)[7].

5. La mesure Services d'aide à l'emploi permet la réalisation d'une série d'activités généralement de courte durée (maximum 180 heures), comme l'orientation, l'aide à la recherche d'emploi, l'aide psychosociale, etc.
6. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, *L'évaluation de l'interruption avant terme de la participation dans le contexte des mesures actives*, mars 2002.
7. Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, *Étude des effets des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec : rapport d'évaluation*, mai 2004.

Cette étude a montré, globalement, des résultats bruts élevés relativement à l'emploi, aux revenus d'emploi ainsi qu'à l'amélioration de l'estime de soi, à la motivation à travailler ou à améliorer sa formation et la qualité de vie à la suite de la participation étudiée. Ainsi, au moins trois participants sur cinq ont été présents en emploi, et ce, généralement dans un emploi à durée indéterminée et correspondant à l'emploi souhaité.

Lorsque l'on mesure les effets nets[8], l'analyse révèle que :

- les effets positifs sur l'emploi sont présents chez les femmes et chez les hommes. Certains bénéfices sont légèrement plus marqués chez les femmes;
- les effets sont plus marqués pour les personnes de 45 ans et plus;
- il est avantageux de terminer sa participation;
- les effets persistent dans le temps, même s'ils pourraient s'atténuer à plus long terme;
- les effets sont nettement plus marqués chez les personnes davantage éloignées du marché du travail;
- les effets varient d'une mesure à l'autre.

L'étude montre aussi que les effets varient non seulement selon le statut du soutien du revenu de la participante ou du participant, mais aussi d'une mesure à l'autre pour un groupe donné de participants défini selon le soutien public du revenu. Toutefois, le fait que les effets varient d'une mesure à l'autre ne signifie pas qu'une mesure soit meilleure qu'une autre. Il faut comprendre que les personnes qui participent à une mesure active donnée peuvent présenter des différences sur certains aspects avec les personnes qui participent à une autre mesure active, et ce, même à l'intérieur d'un groupe défini par l'âge et le statut au soutien public du revenu. De plus, d'autres facteurs associés aux mesures elles-mêmes (objectifs spécifiques, durée variable), à la communauté et aux conditions économiques peuvent influencer les performances des mesures et, par conséquent, contribuer aux différences observées entre leurs effets nets.

L'étude du Ministère, à l'instar d'autres études récentes, souligne par ailleurs l'importance d'offrir des interventions adaptées aux besoins particuliers de la personne. Ainsi, le fait de tenir compte des besoins de l'individu semble avoir accru sensiblement la conduite à terme de la participation, ce qui influence positivement l'obtention d'effets. De plus, le fait de répondre adéquatement aux besoins spécifiques de la personne au regard de sa capacité à intégrer l'emploi constitue en soi un facteur qui influence positivement l'obtention d'effets. Il semble donc qu'un bon ajustement entre l'offre des mesures et les besoins des individus ait une influence favorable sur les effets nets des mesures.

8. Les effets nets correspondent à la portion moyenne des résultats bruts attribuable à la mesure. Ils sont obtenus par la comparaison de la situation de participants à celle de non-participants.

1.4 PERSPECTIVES

La mise en œuvre du Parcours a contribué à l'individualisation des programmes d'emploi et de main-d'œuvre québécois, en accord avec les enseignements de l'OCDE. Celle-ci soutient en effet que les meilleures politiques actives du marché du travail sont celles qui privilégient des interventions adaptées aux besoins particuliers des personnes plutôt qu'une approche unique appliquée à toutes et à tous.

Ainsi qu'il a été défini, l'Approche d'intervention et le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi regroupent les éléments favorisant le succès des démarches vers l'emploi : une évaluation des besoins, l'arrimage des mesures et services offerts et des besoins reconnus, l'encadrement et l'accompagnement des personnes au cours de leur participation.

À la lumière des résultats obtenus, nous pouvons affirmer que le Parcours individualisé constitue un outil toujours pertinent dans le cadre de l'Approche d'intervention des services publics d'emploi. Toutefois, la décision prise à l'époque de ne pas rendre le Parcours obligatoire pour tous les prestataires, mais plutôt de l'utiliser sur une base volontaire, était pertinente en raison des volumes importants de clientèle qu'il aurait fallu servir. Les quelques statistiques sur les parcours ainsi que l'analyse de l'interruption avant terme d'une participation rappellent l'importance de l'accompagnement et signalent que des améliorations sont nécessaires.

L'accompagnement étant l'essence même du Parcours, la réussite des démarches entreprises par les participantes et les participants est en grande partie tributaire de la nature et de l'efficacité de celui-ci. On constate que, dans le cas des personnes plus éloignées du marché du travail, l'accompagnement n'a peut-être pas été suffisant pour éviter l'interruption avant terme de la participation. Afin de remédier à cette situation, Emploi-Québec a récemment clarifié ses orientations en matière d'accompagnement et précisé les groupes pour lesquels un accompagnement plus soutenu est recommandé : les jeunes de moins de 25 ans participant à la mesure Formation de la main-d'œuvre (principalement ceux et celles en formation générale préalable à la formation professionnelle et en formation générale et professionnelle au secondaire), les personnes en recherche d'emploi et les personnes plus à risque d'abandon (notamment celles qui font partie des groupes défavorisés sur le plan de l'emploi).

Afin d'assurer un suivi de l'application de ces orientations et de réduire l'arrêt avant terme de la participation, Emploi-Québec procédera au suivi périodique des taux d'abandon et des taux d'interruption avant terme. L'analyse de cette information permettra à Emploi-Québec de mesurer les abandons sur lesquels il est possible d'agir, par exemple, par un meilleur accompagnement.

Ces nouvelles orientations faciliteront la mise en œuvre d'une offre de service adéquate en matière d'accompagnement dans les centres locaux d'emploi et pour les ressources partenaires d'Emploi-Québec.

2

L'obligation de Parcours pour les jeunes prestataires de l'assistance-emploi

Le principe d'une obligation spécifique, pour les prestataires de l'assistance-emploi de moins de 25 ans, d'inscrire leur démarche vers l'emploi dans le cadre d'un parcours individualisé était inscrit, en 1998, dans la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. L'objectif poursuivi par le gouvernement était de rejoindre un plus grand nombre de jeunes prestataires en vue de faciliter leur insertion socioprofessionnelle et, ainsi, de contrer le phénomène de dépendance à l'égard de l'assistance-emploi. L'entrée en vigueur de cette obligation a été établie, au 1er novembre 2000, à la suite du Sommet du Québec et de la jeunesse où le gouvernement du Québec s'est clairement engagé à contrer l'exclusion des jeunes.

Il est important de mentionner ici que l'entrée en vigueur de l'obligation de parcours coïncidait avec un second engagement du Ministère d'étendre, à l'ensemble du territoire québécois, l'expérimentation des projets Solidarité jeunesse qui était en cours dans dix régions. D'une durée de deux ans, cette recherche-action visait à offrir, sur une base volontaire, une solution de remplacement aux demandeurs de la sécurité du revenu âgés de moins de 21 ans, sans contraintes à l'emploi ou avec contraintes temporaires en raison d'enfants à charge. Elle proposait une approche personnalisée en partenariat avec les ressources jeunesse, principalement les Carrefours jeunesse emploi (*voir l'encadré*).

Solidarité jeunesse et ses projets satellites

Après deux années d'expérimentation sous forme de recherche-action et à la lumière des évaluations du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et des constats dégagés lors du Forum sur la recherche-action tenu en octobre 2002, le programme Solidarité jeunesse s'est poursuivi. Offert aux demandeurs d'assistance-emploi âgés de moins de 25 ans depuis avril 2003, Solidarité jeunesse est devenu, en avril 2004, un programme distinct de l'assistance-emploi.

Considéré comme une solution de remplacement à l'aide sociale pour les jeunes en difficulté, le programme Solidarité jeunesse permet aux jeunes qui choisissent d'y participer de s'engager dans une démarche volontaire d'insertion sociale et professionnelle afin d'acquérir une première qualification ou un emploi.

Le cadre d'intervention personnalisée est offert par des organismes jeunesse, principalement des Carrefours jeunesse emploi, dûment mandatés, qui s'assurent également de mettre en place les partenariats nécessaires à la réalisation du plan d'action des jeunes participantes et participants. Un comité local de suivi, composé de représentants de l'organisme jeunesse, de la Sécurité du revenu et d'Emploi-Québec, assure l'accompagnement des jeunes dans leur démarche d'autonomie pendant une période pouvant aller jusqu'à 52 semaines.

Deux projets satellites se sont développés autour de Solidarité jeunesse afin de répondre aux besoins particuliers de certains groupes de jeunes. Ainsi, les projets Espoir pour les jeunes de la rue ciblent les jeunes itinérants des villes de Montréal et de Québec. Dans la région de Montréal, le projet pour les jeunes Québécoises et Québécois issus de la communauté noire anglophone vise un groupe particulièrement affecté par le décrochage scolaire, le chômage et certaines situations de discrimination en emploi.

Également associée à Solidarité jeunesse, l'approche d'intervention Ma place au soleil s'adresse aux jeunes mères de moins de 25 ans inscrites à l'assistance-emploi. Elle consiste essentiellement au développement de partenariats entre le centre local d'emploi, les centres d'éducation des adultes et les services du milieu (CLSC, centre de la petite enfance [CPE], maison de la famille, etc.) afin d'aider les mères à éliminer les obstacles qui se présentent lorsqu'elles retournent aux études. L'intervention vise l'obtention d'une qualification professionnelle menant vers des emplois qui offrent aux jeunes mères les conditions suffisantes permettant d'assumer leurs charges familiales et de quitter de manière durable l'assistance-emploi. L'approche est appuyée par une équipe multidisciplinaire qui axe son intervention sur l'accompagnement des jeunes participantes et l'établissement d'un contact étroit avec celles-ci de manière à pouvoir résoudre rapidement les difficultés qui pourraient surgir au cours de la participation (problèmes de garde, de transport, etc.).

2.1 Objectifs et description de l'obligation de parcours

L'obligation de parcours a pour objectif de rejoindre un plus grand nombre de jeunes prestataires de l'assistance-emploi et d'intervenir rapidement auprès d'eux afin de favoriser leur mise en mouvement. Elle vise à les inciter à acquérir, par des voies variées, des compétences et des expériences qui les conduiront à une insertion réussie sur le marché du travail. Enfin, elle permet de soutenir les jeunes par des interventions d'accompagnement et de suivi.

Les parcours entrepris par les jeunes ne diffèrent pas de ceux qui sont offerts aux autres groupes de clientèle. Ils poursuivent les mêmes objectifs, sont établis en fonction du profil individuel des jeunes et composés des mesures et des services répondant à leurs besoins. À titre d'exemple :

- les jeunes près du marché du travail sont orientés vers des activités de courte durée, notamment des activités de recherche d'emploi;
- les jeunes qui ont des besoins plus grands peuvent avoir accès à des mesures et services d'une durée plus longue, notamment la mesure Formation de la main-d'œuvre (MFOR) par l'acquisition d'une formation scolaire générale ou professionnelle;
- les jeunes plus éloignés du marché du travail et qui ont besoin de mesures de préemployabilité peuvent participer, entre autres, à des Projets de préparation à l'emploi (PPE) dont les volets Jeunes volontaires[9] et Entreprises d'insertion[10], aux Services d'aide à l'emploi (SAE) et à la mesure Insertion sociale (INSO).

Une allocation d'aide à l'emploi peut être accordée aux jeunes qui participent à une mesure active y donnant droit. Les réductions de prestations susceptibles d'être appliquées aux jeunes prestataires pour le refus ou l'abandon sans motif valable d'un parcours sont les mêmes que celles qui prévalent pour l'ensemble des prestataires de l'assistance-emploi, et ce, conformément aux articles 56 et 57 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. Les réductions sont levées lorsque le prestataire se conforme aux obligations prévues par la Loi.

Seuls les jeunes de moins de 25 ans sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge ont l'obligation de s'engager dans un parcours. Les jeunes présentant des contraintes temporaires ou des contraintes sévères à l'emploi n'ont pas cette obligation, mais peuvent, d'une manière volontaire, rencontrer une agente ou un agent d'aide à l'emploi et entreprendre une démarche vers l'emploi dans le cadre d'un parcours.

9. La mesure Jeunes volontaires soutient et stimule les jeunes dans leur prise en charge afin qu'ils fassent valoir leurs initiatives et leur créativité dans leur propre localité. Les projets volontaires contribuent au développement de l'autonomie. Ils doivent être conçus et réalisés par les jeunes adultes eux-mêmes, à leur propre initiative. L'approche par projet doit permettre aux participantes et aux participants d'entreprendre une démarche qui favorise la formation dans l'action tout en tenant compte des besoins spécifiques de chacun.
10. Les entreprises d'insertion jouent le rôle de passerelle vers l'emploi, la formation ou d'autres solutions en utilisant une approche d'insertion par une activité productive. Les entreprises d'insertion sont des entreprises à but non lucratif dont la mission première consiste à offrir, à une clientèle exclue socialement et économiquement, une démarche individualisée d'insertion d'une durée limitée, à partir d'une activité économique réelle réalisée dans une entreprise présente dans un secteur marchand ou dans un secteur d'utilité collective. Ces entreprises s'adressent à des personnes en grande difficulté qui connaissent des échecs répétés. La moitié des personnes en entreprises d'insertion sont des jeunes de moins de 25 ans et 66 % ont moins de 30 ans.

2.2 MISE EN ŒUVRE ET GESTION DE L'OBLIGATION DE PARCOURS

La date d'entrée en vigueur de l'obligation de parcours a été fixée au 1er novembre 2000. Elle n'a toutefois pris effet que le 1er février 2001, délai causé par les modifications réglementaires exigées.

Au moment de l'implantation, les modalités opérationnelles de l'obligation de Parcours ont été établies de manière à en assurer la cohérence avec Solidarité jeunesse et la stratégie de mise en mouvement Destination emploi présente à l'époque (voir l'encadré). Une formation donnée à l'ensemble du personnel d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu portait particulièrement sur les aspects administratifs de l'obligation de parcours (application des sanctions, cheminement de la personne, partage des responsabilités, concept de réciprocité, etc.), puisque son implantation n'entraînait pas de changement dans l'approche d'intervention pratiquée alors.

DESTINATION EMPLOI

Mise en vigueur le 1er mai 2000, la stratégie de mise en mouvement Destination emploi visait à soutenir les prestataires de l'assistance-emploi, sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge, dans leurs démarches vers l'emploi, en leur accordant une aide personnalisée et des services appropriés à leurs besoins. Les objectifs de cette stratégie étaient de rejoindre les prestataires de l'assistance-emploi en mesure d'entreprendre une démarche vers l'emploi et d'accroître leur participation à des mesures et services d'aide à l'emploi offerts par Emploi-Québec.

PLACE À L'EMPLOI

Lancée en juillet 2003, cette opération remplace la stratégie Destination emploi et vise spécifiquement la réinsertion en emploi des prestataires de l'assistance-emploi aptes au travail. Elle s'inscrit dans une dynamique de concertation des actions pour l'emploi qui amène un resserrement des liens entre la Sécurité du revenu et Emploi-Québec, de manière à mettre rapidement en contact les prestataires avec les services publics d'emploi.

L'insertion en emploi d'un nombre maximal de nouveaux demandeurs et de prestataires de l'assistance-emploi et les économies à l'assistance-emploi en découlant constituent la finalité de l'intervention. Cette mesure est offerte aux personnes qui ont une chance raisonnable de s'intégrer en emploi.

La gestion de l'obligation de parcours

Les deux agences interviennent en complémentarité dans l'application de l'obligation de parcours. Plus précisément, la Sécurité du revenu évalue la capacité des jeunes à entreprendre une démarche vers l'emploi, évalue la pertinence de proposer le programme Solidarité jeunesse et dirige les jeunes vers les

services publics d'emploi. Emploi-Québec, quant à elle, a la responsabilité d'accueillir les jeunes, d'évaluer leurs besoins, de convenir avec eux d'un parcours individualisé et de favoriser leur intégration en emploi.

- La pertinence des activités proposées aux jeunes prestataires de l'assistance-emploi est essentielle et est établie en fonction de l'évaluation de leur employabilité.
- En cas d'impasse dans l'établissement d'un parcours, les jeunes peuvent recourir à un mécanisme de réévaluation pour exposer leur désaccord. Le comité d'évaluation peut maintenir le Parcours suggéré par l'agent ou l'agente d'aide à l'emploi ou demander sa modification.
- Dans le cas d'un refus de s'engager dans un parcours, les jeunes peuvent se voir imposer une réduction de leur prestation. Un mécanisme de révision est également prévu dans ces cas[11]. Les réductions sont levées ou suspendues lorsque les critères de l'obligation ne sont plus applicables ou lorsque le manquement prend fin.
- Afin de favoriser l'insertion au marché du travail dans les meilleurs délais, Emploi-Québec effectue un suivi trimestriel auprès des jeunes qui ont eu une réduction de leurs prestations.
- Les jeunes prestataires de l'assistance-emploi qui se présentent à Emploi-Québec sans y avoir été dirigés par la Sécurité du revenu n'ont pas l'obligation de convenir d'un parcours, puisqu'ils n'ont pas été convoqués avec instructions au sens de l'article 56 de la Loi. Cependant, s'ils ne conviennent pas d'un parcours lors de cette rencontre ou s'ils abandonnent le parcours choisi, ils seront revus par la Sécurité du revenu dans le cadre du suivi périodique et, le cas échéant, seront dirigés vers Emploi-Québec avec instructions dans le cadre de l'obligation de parcours.
- De même, afin d'harmoniser l'obligation de parcours et Solidarité jeunesse et de respecter le caractère volontaire de ce programme, les jeunes prestataires qui, à la fin de la phase de participation intensive de Solidarité jeunesse, s'inscrivent à une mesure ou à un service d'Emploi-Québec convenu préalablement, ne sont pas obligés de convenir d'un parcours. Cependant, ils deviennent assujettis à cette obligation à compter du moment où le comité local de suivi de Solidarité jeunesse détermine qu'ils n'ont pas de motif valable d'abandonner les activités convenues.

2.3 LE CHEMINEMENT DES JEUNES : DES RÉSULTATS

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a réalisé, en 2002 et 2003, trois études sur les jeunes et l'obligation de parcours[12]. La première étude portait sur le point de vue des jeunes visés par l'obligation de parcours, réalisée à l'aide de groupes de discussion, alors que la deuxième analysait le

11. La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale accorde un recours de révision concernant ces articles et, le cas échéant, le recours au Tribunal administratif du Québec.

12. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Étude qualitative auprès des jeunes de moins de 25 ans soumis à l'obligation de parcours, Rapport des groupes de discussion*, Johnson et Roy, pour le MESS, juillet 2002.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *L'obligation de parcours pour les prestataires de l'assistance-emploi de moins de 25 ans, Le point de vue des intervenants*, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, décembre 2002.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Le cheminement des jeunes à travers les interventions d'emploi du Ministère, Rapport*, MESSF septembre 2003

point de vue des intervenants concernés, tant internes qu'externes. La troisième étude, de nature quantitative, présentait le cheminement vers l'emploi de l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans, prestataires de l'aide sociale ou ayant participé à Solidarité jeunesse en 2001-2002.

Pour les besoins du présent rapport, l'analyse du cheminement des jeunes a été actualisée avec une cohorte de 2003-2004. À partir de sous-groupes de jeunes (obligation de parcours, Solidarité jeunesse, etc.), on a examiné leur cheminement respectif par le biais des programmes, mesures ou activités du Ministère auxquels ils ont participé. Des comparaisons sont faites avec la cohorte de 2001-2002 afin de mettre en évidence les changements survenus et les écarts entre les deux groupes.

Méthodologie

La population retenue est celle des jeunes de moins de 25 ans, sans contraintes à l'emploi et sans enfants à charge, présents au moins un mois à l'assistance-emploi entre le 1er mars 2003 et le 29 février 2004, et les jeunes qui ont participé à Solidarité jeunesse au cours de la même période. La période de référence de l'étude se situe du 1er mars 2003 au 31 décembre 2004.

La population totale est formée de 31 595 jeunes. Ces jeunes ont été divisés en quatre groupes initiaux d'appartenance, ce qui n'illustre pas l'ensemble de leur cheminement présenté plus loin. Ces groupes, mutuellement exclusifs, sont les suivants :

- les jeunes de Solidarité jeunesse (17 % de l'ensemble);
- les jeunes de l'obligation de parcours (32 % de l'ensemble);
- les jeunes qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec, mais non dans le cadre de l'obligation de parcours (28 % de l'ensemble). Pour ce groupe, on parlera d'une participation sur une base volontaire. Les interventions d'Emploi-Québec qui ont été considérées incluent l'évaluation de besoins, les mesures et activités d'Emploi-Québec, mais excluent les jeunes qui n'auraient utilisé que les services universels offerts en salle multiservice;
- les jeunes qui n'ont pas participé à Solidarité jeunesse, qui n'ont pas été convoqués dans le cadre de l'obligation de parcours et qui n'ont pas bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec (23 % de l'ensemble). Ces jeunes ont toutefois pu faire l'objet d'une intervention de la Sécurité du revenu, en étant notamment dirigés vers les ressources du milieu.

Cette étude ne permet pas d'évaluer les effets directement attribuables à l'obligation de parcours, mais plutôt de mesurer certains effets bruts, notamment sur la mise en mouvement vers l'emploi. Considérant les paramètres méthodologiques, il apparaît important de ne pas interpréter les résultats pour en déduire une efficacité comparative entre les différentes stratégies ou interventions proposées aux jeunes.

Le cheminement des jeunes sur l'ensemble de la période[13]

- Près de huit jeunes sur dix (77 %) ont fait l'objet d'une intervention en matière d'aide à l'emploi du Ministère (Emploi-Québec et Solidarité jeunesse). Cette proportion se situe à 82 % pour les moins de 21 ans et à 86 % pour les personnes nouvellement admises à l'assistance-emploi.
- Emploi-Québec est intervenue auprès de six jeunes sur dix. Parmi les jeunes concernés, près de six sur dix (57 %) ont participé de manière volontaire à une mesure, y compris ceux qui avaient été à Solidarité jeunesse, et plus de quatre sur dix (43 %) ont participé à une intervention d'Emploi-Québec dans le cadre de l'obligation de parcours.
- Quant aux jeunes de l'obligation de parcours, 70 % d'entre eux ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec après y avoir été dirigés. La plupart des autres n'ont pas donné suite à la convocation d'Emploi-Québec.
- Parmi les jeunes qui ont participé à Solidarité jeunesse, plus du quart ont été dirigés vers Emploi-Québec dans le cadre de l'obligation de parcours, à la suite de leur participation, et le tiers des jeunes ont entrepris une démarche volontaire avec l'aide des services publics d'emploi.

Le type de mesures

- Dans l'ensemble, les trois interventions les plus utilisées par les jeunes sont les activités d'aide à l'emploi, la mesure de formation et les services d'aide à l'emploi. Elles regroupent les trois quarts des participations.
- Les participations aux activités d'aide à l'emploi enregistrent les plus fortes proportions, quel que soit le groupe. Dans l'ensemble, elles constituent le tiers des participations (34 %). Les jeunes dirigés dans le cadre de l'obligation de parcours y participent plus que les autres groupes, dans une proportion de 45 %.
- La participation à la mesure de formation (MFOR) enregistre également des proportions assez élevées, soit plus d'une participation sur cinq pour l'ensemble des jeunes (22 %). La mesure de formation représente 29 % des participations des jeunes de Solidarité jeunesse et 24 % de celles des jeunes qui ont eu une intervention d'Emploi-Québec sur une base volontaire, tandis que les jeunes convoqués dans le cadre de l'obligation de parcours y cumulent une moins grande proportion de participations (15 %). La moitié des participations à MFOR se fait à la formation générale secondaire (50 %) et le quart (25 %) au secondaire professionnel. La francisation regroupe 9 % des participations.
- Les services d'aide à l'emploi et les projets de préparation à l'emploi représentent respectivement 19 % et 6 % de l'ensemble des participations.
- On constate que le type de mesures diffère selon que l'intervention est volontaire ou non : les mesures qui s'adressent aux jeunes sont davantage de courte durée lorsqu'elles se situent dans le cadre de l'obligation de parcours et elles sont de plus longue durée pour les interventions entreprises sur une base volontaire.

13. L'annexe 2 présente d'une manière schématique le cheminement des jeunes.

Comparaison entre les deux cohortes

On observe très peu de différences entre les deux groupes étudiés (cohorte 2003-2004 et cohorte 2001-2002). Notons la légère baisse de jeunes convoqués dans le cadre de l'obligation de parcours pour 2003-2004 (32 % comparativement à 36 %) et, par ailleurs, une hausse de la proportion des jeunes à Solidarité jeunesse (17 % comparativement à 15 %).

On note également deux points de pourcentage de plus, en 2003-2004, pour le groupe de jeunes n'ayant pas bénéficié d'interventions d'emploi du Ministère, comparativement au groupe de 2001-2002. Précisons que la proportion de jeunes nés à l'extérieur du Canada, pour lesquels on retrouve moins d'interventions, a augmenté également de 2 %.

Les principaux constats

Les approches mises en place ont permis de rejoindre une large majorité de jeunes prestataires de l'assistance-emploi; elles rejoignent toutefois davantage les nouveaux demandeurs que ceux déjà présents à l'aide sociale.

Bien qu'il y ait une obligation supplémentaire pour les jeunes prestataires de convenir d'un parcours, la majorité des interventions se font sur une base volontaire.

Certains jeunes ayant l'obligation de convenir d'un parcours ont reconnu que cette obligation avait influencé leur participation.

Le cheminement dans un contexte obligatoire conduit plus souvent à des mesures de courte durée que ne le fait l'approche volontaire.

Solidarité jeunesse aide plusieurs jeunes à retrouver leur autonomie financière directement ou dans le cadre d'une intervention volontaire avec Emploi-Québec. Cependant, une partie significative des jeunes utilisent, à la suite de leur participation à Solidarité jeunesse, les services d'Emploi-Québec dans le cadre de l'obligation de parcours.

Pour bon nombre de jeunes, l'intervention devrait être plus longue, plus soutenue et davantage en partenariat avec les ressources du milieu.

2.4 PERSPECTIVES

Les résultats des évaluations de l'obligation de parcours et de Solidarité jeunesse ont servi à la définition de nouvelles orientations relatives à l'offre de service ministérielle pour les jeunes de moins de 25 ans. Ces nouvelles orientations, annoncées dans le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, situent dorénavant les interventions du Ministère dans une approche davantage incitative.

Pour les jeunes prestataires aptes à l'emploi, l'introduction du barème plancher et l'élaboration d'une véritable solution de rechange à l'assistance-emploi, par la mise en œuvre du Programme alternative jeunesse, rendaient caduque la notion d'obligation de parcours. Les dispositions concernant cette obligation n'ont donc pas été reconduites dans le projet de loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

L'instauration d'un programme différencié pour les jeunes, le Programme alternative jeunesse, appelle la mise en œuvre d'incitations et d'actions afin d'amener les jeunes à participer. À cet égard, on constate que les incitatifs financiers ont des effets importants sur la participation des jeunes et sur leur persévérance.

En ce qui a trait aux services d'Emploi-Québec, il apparaît important, étant donné que plusieurs jeunes connaissent peu ces services, de poursuivre les efforts d'information. Si l'on veut susciter leur intérêt et leur participation volontaire, il y aurait lieu de faire connaître davantage ces services et d'être proactifs dans nos approches avec les jeunes. À cet égard, les intervenants rencontrés, s'ils divergent d'opinion sur la nécessité d'une approche obligatoire, s'entendent pour dire que cette approche a permis de rencontrer des jeunes qu'on n'aurait pas vus autrement, de les informer des services et des mesures et de les aider à se mettre en mouvement.

La nouvelle offre de service à l'égard des jeunes doit être définie, comme elle l'est d'ailleurs pour les autres groupes de clientèle, après détermination des besoins et de facteurs liés à l'éloignement plus ou moins grand du marché du travail. Elle ne doit pas être basée sur le fait que les jeunes sont nouveaux ou déjà présents à l'assistance-emploi. Il est tout aussi important, sinon plus, d'intervenir auprès des jeunes présents à l'assistance-emploi. À cet égard, les études antérieures ont démontré qu'il est plus efficace et rentable d'intervenir auprès des personnes plus éloignées du marché du travail.

On doit prévoir des parcours plus intensifs pour les jeunes plus éloignés du marché du travail, lesquels devraient s'appuyer sur une offre de service, en complémentarité avec les partenaires du milieu, qui vise à apporter une réponse intégrée et en continu à leurs différents besoins, avec un accompagnement soutenu auprès des jeunes en parcours.
Le Programme alternative jeunesse vise à favoriser la mise en mouvement des jeunes adultes en les incitant à recouvrer leur autonomie personnelle, sociale et professionnelle. Ce programme s'adresse aux jeunes de moins de 25 ans admissibles à l'aide de dernier recours; il vise à tenir compte de leurs besoins particuliers et à offrir une aide et un accompagnement plus soutenus et mieux adaptés à leurs besoins.

Les résultats des études et les orientations qui en ont découlé concernant l'intervention auprès des jeunes font partie de la réflexion en cours en vue de rendre cette intervention plus cohérente, mieux intégrée et en continuité avec les autres ministères et organismes.

La vigilance demeurera tout de même de rigueur afin de s'assurer que les changements opérés vont dans le sens d'une meilleure adéquation entre les besoins des jeunes et l'offre de service et que les jeunes déjà présents à l'aide ne sont pas laissés pour compte au profit des nouveaux demandeurs. L'efficience de l'investissement est davantage au rendez-vous lorsque les interventions plus intensives s'adressent aux jeunes qui sont les plus à risque ou qui ont vécu une période de chômage prolongée.

3

LES MESURES ET PROGRAMMES VISANT LES JEUNES ADULTES DU PLAN D'ACTION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Les mesures et programmes visant les jeunes adultes du Plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Au cours des dernières années, plusieurs efforts ont été faits pour soutenir les jeunes prestataires de l'assistance-emploi dans leur démarche de réinsertion socioprofessionnelle, que ce soit dans le cadre de Solidarité jeunesse et de ses projets satellites, de la mise en œuvre de l'obligation de parcours et des diverses interventions d'Emploi-Québec. Le gouvernement a choisi de poursuivre ses efforts en investissant des sommes supplémentaires et en déployant de nouvelles actions pour favoriser la réussite et l'insertion des jeunes, notamment dans le cadre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale doit rendre compte des mesures et des programmes mis en œuvre dans le cadre de ce plan afin de répondre aux besoins spécifiques des jeunes adultes qui ont besoin d'une aide financière pour assurer leur subsistance. Trois mesures correspondent à cette définition[14] : les projets de conciliation travail-études, le Programme alternative jeunesse et l'Engagement jeunesse. Le plan d'action ayant été rendu public en mai 2004, la section qui suit se limite à présenter l'état de mise en œuvre de ces mesures.

3.1 LES PROJETS DE CONCILIATION TRAVAIL-ÉTUDES

Pour les jeunes, l'absence de qualification, souvent liée au décrochage scolaire, constitue un obstacle important à leur intégration sociale et professionnelle et les conduit fréquemment vers la voie de l'exclusion et de la pauvreté. Selon les statistiques du Ministère, plus de 78 % des prestataires âgés de moins de 25 ans n'ont pas terminé leurs études secondaires et la grande majorité n'a aucune expérience significative de travail, d'où l'importance de mettre à l'essai des formules mieux adaptées à leur situation.

Donnant suite à l'engagement pris lors du budget du 12 juin 2003, dans le cadre des priorités gouvernementales du Plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement annonçait, le 16 juin 2003, un investissement de 5 millions de dollars afin d'aider les jeunes prestataires de l'assistance-emploi à obtenir une première qualification tout en occupant un emploi régulier.

14. Un bilan de la première année du plan d'action gouvernemental rendra compte de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de ce plan.

Implantés dans le cadre de la mesure Recherche et innovation d'Emploi-Québec, les projets pilotes ont pour objectif la mise à l'essai de diverses formules de conciliation travail-études (aménagement du temps de travail, accompagnement du jeune, congés en période d'examen, aide financière, etc.) qui visent à faciliter, pour les jeunes prestataires de l'assistance-emploi, l'acquisition d'une formation de base ou d'une première qualification, tout en subvenant à leurs besoins au moyen d'un emploi.

Cette expérimentation permet donc de soutenir financièrement les entreprises qui emploient des jeunes prestataires de l'assistance-emploi et qui adoptent des mesures concrètes pour aider ces derniers à reprendre ou à poursuivre leurs études afin d'obtenir une première qualification professionnelle. Les projets retenus dans ce cadre expérimental doivent :

- viser l'obtention d'un diplôme d'études générales ou professionnelles ou d'une attestation de niveau secondaire et, pour ceux qui partent de plus loin, l'obtention d'un métier semi-spécialisé ou non spécialisé;
- assurer l'occupation d'un emploi régulier, de durée indéterminée, qui permet aux jeunes de subvenir à leurs besoins tout en persévérant dans la poursuite de leur formation;
- faciliter le développement des aptitudes favorisant le maintien en emploi (initiative, autonomie, sens des responsabilités);
- soutenir les employeurs qui encouragent et appuient les efforts de leurs jeunes employés et employés pour l'acquisition d'une première qualification;
- concevoir, avec les employeurs, des formules de travail souples permettant la réalisation d'objectifs de formation ou de qualification (aménagement du temps de travail, tutorat ou mentorat, congés spéciaux en période d'examens, etc.).

Mise en œuvre

Jusqu'à présent, dix-huit projets ont vu le jour dans douze régions du Québec. Le Bas-Saint-Laurent, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Capitale-Nationale, la Mauricie, l'Estrie, Montréal, l'Outaouais, l'Abitibi-Témiscamingue, la Côte-Nord, les Laurentides, la Montérégie et le Centre-du-Québec sont les régions qui participent à l'expérimentation.

Les premiers projets ont débuté en mars 2004 et un dix-huitième projet a été accepté en janvier 2005. La durée moyenne est de cinquante-deux semaines. Un budget de 4,45 M$, qui inclut un montant de 100 000 $ pour l'évaluation, est maintenant engagé pour la réalisation de ces projets. Depuis le début des projets, 255 jeunes ont participé. En février 2005, il y avait 157 participants actifs.

Depuis le début des projets, l'une des principales difficultés porte sur le recrutement des jeunes prestataires qui répondent aux critères retenus et sur leur maintien dans les activités de formation et de travail.

Évaluation

L'évaluation des projets de conciliation travail-études vise à analyser la mise en œuvre de l'expérimentation afin d'en faire ressortir les conditions favorables et défavorables à l'atteinte des

résultats escomptés, à définir les principales sources de satisfaction et d'insatisfaction des personnes participantes et des intervenantes ou intervenants à l'égard du projet et à mesurer l'atteinte des objectifs et les effets, notamment sur les acquis personnels, les acquis scolaires et la diplomation ainsi que sur l'insertion ou le maintien en emploi.

Un comité d'évaluation, formé de représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), assurera le suivi de la démarche d'évaluation. Ce comité a pour rôle de suivre les travaux réalisés, de participer à l'analyse et de commenter les documents élaborés par les responsables de l'évaluation et les rapports produits aux différentes étapes de l'évaluation. Les travaux d'évaluation se dérouleront principalement au cours de l'année 2005. Le dépôt du rapport final rassemblant toutes les informations recueillies est prévu pour le mois de janvier 2006.

3.2 LE PROGRAMME ALTERNATIVE JEUNESSE

Afin d'offrir aux jeunes des solutions de rechange à l'assistance-emploi, le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale annonçait l'instauration d'un programme spécifique pour les jeunes de moins de 25 ans qui ont besoin d'une aide financière de l'État pour assurer leur subsistance.

Le Programme alternative jeunesse vise à offrir une solution de rechange positive et privilégiée aux jeunes qui souhaitent participer activement à l'atteinte de leurs objectifs d'autonomie personnelle, sociale et professionnelle. Ce programme offrira une autre voie possible pour ceux et celles qui satisfont aux conditions d'admissibilité et qui veulent y participer de façon volontaire. Il s'articulera autour d'une responsabilité partagée entre l'État et l'individu. En contrepartie de l'engagement des participantes et participants, le programme donnera droit à une aide financière et ouvrira l'accès à des filières d'activités variées, à une intervention personnalisée et adaptée à la réalité et aux besoins des jeunes participantes et participants ainsi qu'à un accompagnement spécifique pour les jeunes plus éloignés du marché du travail.

L'intervention personnalisée sera soutenue par un réseau local de partenaires dont les mesures et services seront renforcés dans le cadre des mécanismes découlant de l'Engagement jeunesse auquel ont adhéré un certain nombre de ministères et d'organismes (voir section 3.3).

Plus spécifiquement, il vise à instaurer un programme d'aide financière différencié pour les personnes âgées de moins de 25 ans.

Mise en œuvre

Ce programme fait partie intégrante du projet de loi no 57 instituant la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Le cadre normatif sera élaboré ainsi que la planification de la mise en œuvre du programme au cours de l'année. Le Ministère prévoit être en mesure d'offrir le Programme alternative jeunesse à l'automne 2006.

Au cours de la première année, le programme sera offert aux jeunes demandeurs d'une aide de dernier recours. Ensuite, les jeunes déjà présents à l'assistance-emploi pourront en bénéficier.

À partir d'une évaluation régulière du programme, les principaux acteurs associés à sa gestion seront amenés annuellement à apporter les ajustements nécessaires à l'amélioration de son efficacité.

3.3 L'ENGAGEMENT JEUNESSE

Devant le constat que les jeunes en difficulté ont des besoins importants d'encadrement et d'accompagnement et que de nombreux jeunes doivent avoir recours aux services de plusieurs ministères, organismes publics ou communautaires pour obtenir une réponse à leurs besoins, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a entrepris l'élaboration d'une coopération interministérielle, l'Engagement jeunesse, entre les principaux ministères qui interviennent auprès des jeunes de 16 à 24 ans qui éprouvent des difficultés.

Annoncée dans le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la mise en œuvre de l'Engagement jeunesse est devenue un élément important de la Stratégie d'action jeunesse. L'objectif de cette entente est de favoriser, par une meilleure continuité de services, l'autonomie sociale et professionnelle des 16 à 24 ans en privilégiant la qualification et l'insertion en emploi, notamment par l'intermédiaire d'un meilleur accompagnement des jeunes. Les ministères et organismes associés doivent ainsi trouver des pistes de solutions visant à contrer les problèmes découlant de l'approche sectorielle, en s'assurant que la continuité des services offerts à l'ensemble de ces jeunes fasse désormais partie des modes d'organisation des services auprès des groupes aux prises avec des difficultés multiples.

Mise en œuvre

L'Engagement jeunesse sera formulé dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse dont l'élaboration est coordonnée par le Secrétariat à la jeunesse (SAJ). Cette entente est considérée comme l'un des principaux moyens d'action de l'orientation « Revoir l'intervention pour les jeunes en difficulté » de cette stratégie.

Le comité interministériel, formé des autorités des ministères visés et chargés de développer la Stratégie d'action jeunesse, assume la responsabilité de la mise en œuvre de l'Engagement jeunesse. Ce comité interministériel s'est réuni à quelques reprises et un plan de travail a été adopté. Les principaux signataires de l'Engagement jeunesse sont le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, le Secrétariat à la jeunesse et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

La mise en œuvre de cette entente pourrait être annoncée à l'automne 2005, moment où la Stratégie d'action jeunesse devrait être rendue publique.

4 LA CONTRIBUTION PARENTALE

Avant 1989, les jeunes adultes de moins de 30 ans considérés comme étant aptes au travail recevaient un montant de prestation d'aide sociale inférieur à celui des adultes plus âgés. Au moment de la réforme de la sécurité du revenu, le gouvernement leur a accordé la parité et a introduit une nouvelle mesure appelée « contribution parentale ». Cette contribution s'inspire de l'obligation alimentaire du Code civil du Québec qui stipule que « les époux et conjoints unis civilement de même que les parents en ligne directe au premier degré se doivent des aliments ».

En 1998, la contribution parentale a été reconduite dans la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. À cette époque, le Conseil des ministres avait recommandé de rendre la définition de la contribution parentale comparable à celle du régime des prêts et bourses, à cause d'une analogie évidente entre les définitions d'indépendance proposées par l'un et l'autre régime. La politique de la sécurité du revenu, devant renforcer l'incitation au travail, devait de la même façon préserver l'incitation aux études. Ainsi, une disposition législative a été introduite afin de tenir compte des dispositions relatives à la méthode de calcul utilisée dans le cadre du Programme de prêts et bourses, pour établir la contribution des parents, cela afin d'assurer une équité et d'en faciliter l'application.

4.1 OBJECTIFS ET DESCRIPTION DE LA CONTRIBUTION PARENTALE

Plusieurs parents, dont l'enfant est majeur, se reconnaissent une responsabilité et contribuent financièrement ou matériellement à sa subsistance, que cet enfant ait ou non recours à des prestations d'assistance-emploi. Le législateur a donc prévu la contribution parentale afin de reconnaître cette responsabilité parentale, de préserver l'incitation aux études et d'éviter l'arrivée à l'aide de jeunes dont les parents ont un revenu confortable ou élevé.

Une personne de 18 ans et plus est généralement considérée comme dépendante de ses parents si elle n'a pas encore affirmé son indépendance. Cette personne, dite dépendante, est donc soumise à la contribution parentale, sauf si elle est reconnue admissible à une allocation pour contraintes sévères à l'emploi. À moins de situations particulières, le montant de la prestation ou son versement en entier dépendra du revenu des parents. Une personne prestataire de l'assistance-emploi est réputée recevoir une contribution financière de ses parents, qu'elle la reçoive ou non, sauf si elle satisfait à l'un des critères d'indépendance[15]. Bien qu'aucun des critères ne soit lié directement à l'âge, la contribution parentale s'applique presque exclusivement aux personnes de moins de 30 ans. Environ 96 % des personnes soumises à la contribution parentale ont moins de 25 ans; près de 74 % de celles-ci sont âgées de 18 à 20 ans et seulement quelques personnes (0,2 %) ont 30 ans ou plus.

15. Voir l'annexe 3 pour la liste des critères d'indépendance.

La Loi prévoit que la personne ne sera pas réputée recevoir une contribution parentale si son père et sa mère sont introuvables, s'ils manifestent un refus de contribuer à subvenir à ses besoins ou s'ils ont exercé de la violence à son égard. Les normes d'application de cette mesure prévoient aussi qu'aucune contribution parentale ne sera exigée si les parents sont prestataires du Programme d'assistance-emploi.

4.2 LA GESTION DE LA CONTRIBUTION PARENTALE

Lors du traitement d'une demande de prestations d'assistance-emploi, une vérification s'effectue systématiquement afin d'établir si la personne est assujettie ou non à la contribution parentale. Si la personne y est soumise, le Ministère doit obtenir les renseignements sur la situation des parents et, le cas échéant, sur leurs revenus, afin de déterminer le montant de la contribution parentale. Lorsque les parents fournissent l'information requise, le montant de la contribution parentale peut être calculé. Il est établi pour une période de référence de douze mois à partir du revenu net des parents, duquel sont déduits certains montants prévus par règlement. À titre d'exemple, cette déduction est d'au moins 14 400 $ dans le cas d'une famille biparentale avec un enfant à charge et d'au moins 12 462 $ dans le cas d'une famille monoparentale avec un enfant. La contribution parentale est ensuite prise en compte dans le calcul de la prestation mensuelle de l'adulte.

Par contre, lors du refus des parents de fournir les renseignements sur leurs revenus, et ce, bien que le Ministère leur ait transmis une demande à cet effet, il devient impossible d'établir le montant de la contribution parentale. Dans le cas où la personne demeure chez ses parents, le Ministère refuse de verser une prestation d'assistance-emploi. En effet, le soutien apporté sous forme d'une contribution matérielle à sa subsistance, du fait d'offrir l'hébergement, constitue une contribution parentale qui doit être prise en compte aux fins de la détermination de son admissibilité à une aide financière. Dans le cas où la personne n'habite pas chez ses parents, elle est systématiquement soustraite à l'application de la contribution parentale car cette situation est assimilée à un refus de contribuer. Cette situation est inéquitable et contribue à encourager en quelque sorte les parents à ne pas fournir les renseignements. Elle pénalise la bonne foi. À certains égards, l'application de la contribution parentale permet donc à des personnes bien informées d'y échapper, alors que d'autres plus responsables et pouvant avoir des revenus moindres y sont assujetties.

4.3 LES EFFETS DE LA CONTRIBUTION PARENTALE

Une étude économétrique menée en 2000 a permis d'analyser l'impact de la contribution parentale introduite lors de la réforme de 1989 sur les taux d'assistance sociale[16]. Les résultats indiquent que la contribution parentale réduit de 19,4 % en moyenne le taux d'assistance des personnes seules de 20 ans ou moins. Cet impact diminue à 12,1 % dans le cas des personnes qui sont âgées de 21 ans et devient non significatif pour les plus de 21 ans. Sur cette base, on peut prétendre que la contribution parentale permet d'éviter l'arrivée à l'assistance-emploi d'un certain nombre de personnes qui ne déposent pas de demande de prestations sachant que le revenu de leurs parents va les exclure.

16. Fortin, Bernard et Gino Santarossa, *L'impact de la contribution parentale sur les taux d'assistance sociale : une approche d'expérience naturelle*. Avril 2000.

Par ailleurs, en 2003-2004, près de 2 500 personnes en moyenne, par mois, étaient soumises à la contribution parentale. Il apparaît que 49 % de ces personnes ont vu leur prestation réduite d'un montant mensuel moyen de 171 $, tandis que pour les autres le revenu des parents s'avérait insuffisant pour entraîner une diminution de leur prestation. Le revenu des parents concernés s'élève en moyenne à près de 17 000 $ par année, 72 % de ces parents réalisant un revenu annuel se situant entre 8 000 $ et 44 000 $. Pour cette même année financière, la mesure a engendré pour le Ministère une économie de 2,4 M$.

Les économies totales générées par la contribution parentale sont estimées à 14 M$ sur une base annuelle. Ces économies proviennent de la réduction de la prestation des adultes qui y sont soumis (2,4 M$) et de l'estimation de la prévention de l'arrivée à l'assistance-emploi de quelque 1 900 jeunes adultes (11,6 M$)[17].

Les difficultés soulevées

L'application de la contribution parentale comporte certaines difficultés. En effet, la Loi ne prévoit aucune obligation, pour les père et mère dont l'enfant est soumis à la contribution parentale, de fournir des renseignements sur leurs revenus. De même, une information inexacte ou le refus des parents de fournir l'information sur leurs revenus n'entraînent aucune pénalité. En outre, aucune disposition n'oblige les parents à verser une telle contribution malgré l'obligation alimentaire du Code civil.

Par ailleurs, bien que la Loi permette au ministre de se subroger aux droits de la personne requérant une aide financière pour faire fixer une pension alimentaire en vertu de Code civil du Québec, le ministre ne s'est jamais prévalu de ce recours devant les tribunaux. Les possibilités sont en effet très minces d'obtenir un jugement favorable selon les critères élaborés, à cet égard, par la jurisprudence en ce qui concerne les pensions alimentaires accordées pour subvenir aux besoins d'enfants majeurs qui ne sont pas aux études et qui sont capables de travailler.

Il appert que l'application de la mesure est grandement simplifiée dans le cas où les parents consentent à fournir les renseignements relatifs à leurs revenus. En effet, l'existence d'une entente portant sur la communication de renseignements entre Revenu Québec et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale prévoit que les requêtes du Ministère, visant l'obtention de renseignements sur le revenu des parents, se feront dans le cadre des processus d'attribution d'aide du Programme d'assistance-emploi et de la vérification du montant de la contribution des parents qui ont accepté de fournir l'information nécessaire à son calcul. Cette entente s'avère toutefois insuffisante lorsque les parents refusent de fournir les renseignements sur leurs revenus, renseignements nécessaires à la détermination de l'admissibilité au programme et, le cas échéant, du montant de la prestation.

Par ailleurs, il s'est avéré que la contribution parentale, qui visait à l'origine à éviter l'arrivée à l'aide de jeunes adultes dont les parents ont des revenus élevés, avait pour conséquence que des personnes étaient refusées à l'aide ou subissaient une réduction de leur prestation, alors que leurs parents avaient des revenus faibles ou moyens.

17. Fortin, Bernard et Gino Santarossa, *L'impact de la contribution parentale sur les taux d'assistance sociale : une approche d'expérience naturelle*. Avril 2000.

De plus, les seuils de revenu utilisés dans le calcul de la contribution parentale sont les mêmes depuis 1993 et font en sorte que les montants de la contribution parentale sont devenus trop élevés principalement pour les familles dont les revenus sont moyens ou faibles.

4.4 PERSPECTIVES

Divers scénarios ont été analysés afin de remédier aux problèmes d'application constatés et de s'assurer d'une équité de traitement entre les jeunes. Les conclusions dégagées de cette analyse amènent le Ministère à privilégier la modification de l'Entente relative à la communication de renseignements qu'il a conclue avec le ministère du Revenu du Québec (MRQ) afin de permettre la vérification du revenu des parents de toute personne qui, en vertu de la Loi, est considérée assujettie à la contribution parentale. Cette orientation s'appuie sur l'obligation, prévue à la Loi, imposée à la personne qui, pour se prévaloir du Programme d'assistance-emploi, doit fournir tout document ou renseignement nécessaire à la vérification de son admissibilité ou de celle de sa famille et à l'établissement d'une prestation.

Par ailleurs, en raison des seuils de revenu très bas utilisés jusqu'à maintenant pour le calcul de la contribution parentale, une telle contribution était établie pour des personnes dont les parents avaient de faibles revenus. Afin d'assurer un traitement plus équitable pour ces personnes, il est devenu nécessaire de réviser les seuils de revenu utilisés. Le Ministère examinera les ajustements possibles permettant d'atteindre l'objectif d'équité tout en limitant l'impact budgétaire.

Enfin, le refus de certains parents d'accorder à leur enfant la contribution établie constitue une difficulté particulière. Le Ministère ne dispose en effet d'aucune assise légale permettant de percevoir auprès des parents l'équivalent de cette somme lorsqu'il a lui-même versé la totalité des prestations (sans déduction de la contribution parentale). Le Ministère envisage d'examiner, avec Revenu Québec et le ministère de la Justice, les possibilités de percevoir le montant de la contribution parentale dans les cas où les parents refusent de verser cette contribution.

Conclusion

En 1998, la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale introduisait le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi comme moyen privilégié d'intervention auprès des chercheuses et des chercheurs d'emploi et créait l'obligation pour les jeunes d'inscrire leur démarche vers l'emploi dans un tel parcours. Depuis, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a fait évoluer ses orientations et ses interventions auprès des prestataires de l'assistance-emploi.

Ainsi, le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lancé au printemps 2004, prévoit la mise en place d'une nouvelle philosophie de développement de l'autonomie sociale et économique des prestataires et propose dorénavant une approche incitative plutôt que coercitive, grâce à laquelle les prestataires aptes au travail ne seront plus contraints, mais plutôt incités à se mettre en mouvement.

Dans ce contexte, le Parcours demeure un outil particulièrement approprié pour les prestataires de l'assistance-emploi dans la mesure où un accompagnement adéquat leur est assuré. Les nouvelles orientations d'Emploi-Québec à cet égard sont prometteuses. Toutefois, il est essentiel que les centres locaux d'emploi (CLE) disposent des ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une telle offre de service d'accompagnement.

Dans le cas plus particulier des jeunes, le Ministère a expérimenté différentes approches et a entrepris une importante réflexion sur les services qui leur sont offerts. Cette réflexion, qui a comme toile de fond la Stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les travaux de modernisation de l'État et les orientations de la Stratégie d'action jeunesse actuellement en préparation, a amené le Ministère à définir de nouvelles orientations à l'égard des jeunes de moins de 25 ans qui se traduisent, notamment, par la disparition de l'obligation de parcours et la création d'un programme différencié, le Programme alternative jeunesse, considéré comme le centre de l'offre de service intégrée à l'égard de ce groupe. Articulée autour des CLE considérés comme les pivots des services publics, la nouvelle offre de service intégrée sera :

- accessible à tous les jeunes;
- modulée selon l'éloignement du marché du travail et les besoins des jeunes;
- appuyée par un partenariat efficace et complémentaire en faveur des jeunes;
- soutenue par un accompagnement continu et personnalisé;
- basée sur la participation volontaire des jeunes prestataires de l'assistance-emploi.

Dans le but d'intégrer ces orientations dans ses réseaux, le Ministère expérimente une nouvelle approche de convergence des services. La démarche consiste à analyser les processus opérationnels ainsi que l'organisation du travail dans les CLE, à définir des zones de convergence pour les jeunes, mais qui ont une valeur ajoutée par rapport aux services actuels pour cette clientèle, et à procéder à l'expérimentation de projets pilotes.

Par ailleurs, la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles reconduira les dispositions relatives à la contribution parentale qui vise à prendre en compte la responsabilité que plusieurs parents d'un enfant majeur se reconnaissent en contribuant financièrement ou matériellement à sa subsistance. Toutefois, conscient que certains obstacles subsistent dans l'application de la contribution parentale, le Ministère prendra les moyens nécessaires pour y remédier, dont la modification de l'Entente relative à la communication de renseignements qu'il a conclue avec le ministère du Revenu afin de permettre la vérification du revenu des parents de toute personne qui, en vertu de la Loi, est considérée comme étant assujettie à la contribution parentale.

De plus, le Ministère examinera, avec Revenu Québec et le ministère de la Justice, les possibilités de percevoir le montant de la contribution parentale dans les cas où les parents refusent de verser cette contribution. Aussi, afin d'assurer un traitement plus équitable des personnes issues de familles à faible revenu qui doivent recourir au Programme d'assistance-emploi, il examinera les possibilités d'ajustement des seuils de revenu utilisés pour la détermination de la contribution parentale.

Annexe 1

Dispositions relatives au Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi

Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale

TITRE I – Mesures, programmes et services d'aide à l'emploi

Article 5. *En outre, sur une base individuelle, le ministre peut évaluer la situation d'une personne et lui offrir des services d'information, d'orientation et de placement susceptibles de l'aider à occuper un emploi.*

Le ministre peut également proposer à cette personne de réaliser certaines activités dans le cadre d'un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi. Il peut s'agir notamment d'activités de préparation à l'emploi, telle la formation générale ou spécifique, d'activités d'insertion ou de maintien en emploi ou encore d'activités de création d'emploi.

En ce cas, le ministre peut, aux conditions qu'il détermine, lui accorder une aide financière. Si la personne est prestataire du Programme d'assistance-emploi, le montant qui lui est accordé à titre d'allocation d'aide à l'emploi ne peut être inférieur à celui fixé par règlement.

TITRE II – Programmes d'aide financière

Article 56. *S'il est âgé de moins de 25 ans et s'il ne présente pas de contraintes à l'emploi selon l'article 24 et 25, l'adulte seul ou l'adulte membre d'une famille sans enfant à charge doit se présenter à une entrevue convoquée par le ministre aux fins d'évaluer sa situation et d'identifier certaines activités à réaliser dans le cadre d'un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.*

Cet adulte doit réaliser les activités prévues au Parcours, dans les délais qui y sont fixés.

Article 57. *Lorsque, sans motif valable, il y a manquement à l'une des obligations prévues à l'article 56, le ministre peut réduire la prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille selon les montants et les conditions prévus par règlement.*

Un adulte a notamment un motif valable de refuser ou d'abandonner certaines activités prévues dans le cadre d'un Parcours lorsque ces activités ne sont pas appropriées à sa situation.

TITRE VII – Dispositions transitoires et finales

Article 228. *Le ministre doit faire au gouvernement un rapport sur l'application des dispositions de la présente loi relatives au Parcours au plus tard le (1er octobre 2002) [...].*

Le ministre doit également, au plus tard (le 1er octobre 2002), faire au gouvernement un rapport sur l'application des dispositions de la présente loi portant sur la contribution parentale.

Ces rapports sont déposés, par le ministre, dans les 15 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Dans l'année qui suit leur dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ces rapports.

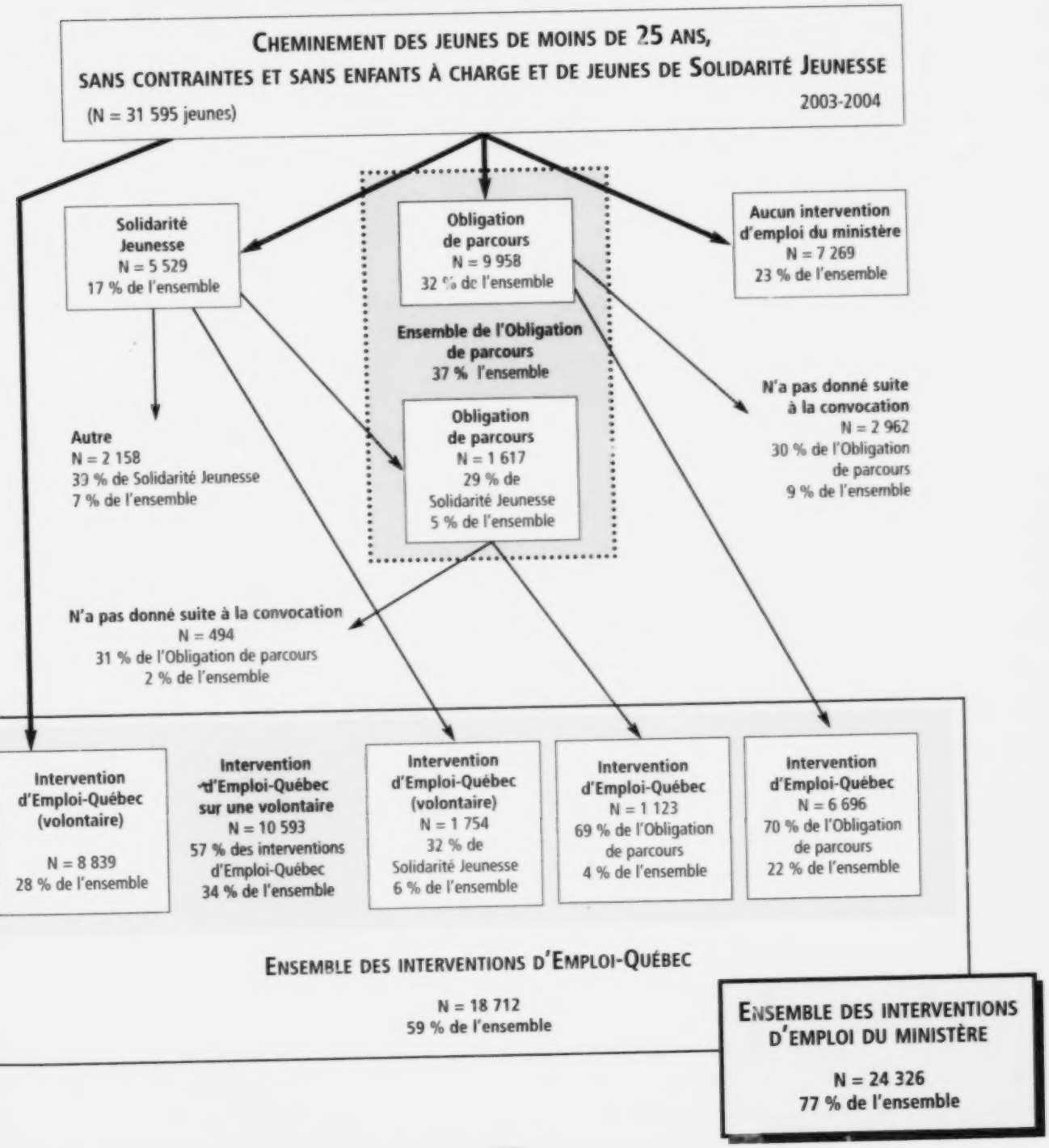
Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Article 66. *L'obligation faite au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en vertu de l'article 228 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (L.R.Q., chapitre S-32.001), en ce qui concerne les Parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi et l'application de la contribution parentale, est reportée au 5 mars 2005.*

Toutefois, le rapport produit à cette date doit également porter sur les mesures et programmes mis en œuvre dans le cadre du plan d'action gouvernemental, adopté en application de l'article 13, afin de répondre aux besoins spécifiques des jeunes adultes qui requièrent une aide financière pour assurer leur subsistance.

ANNEXE 2

LE CHEMINEMENT DES JEUNES EN FONCTION DES INTERVENTIONS D'EMPLOI DU MINISTÈRE



Annexe 3

Critères d'indépendance utilisés pour la contribution parentale

Les critères d'indépendance utilisés pour la contribution parentale, tels qu'ils sont définis à l'article 28 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale :

1. Avoir, pendant au moins deux ans, sans compter toute période durant laquelle il fréquente à temps plein un établissement d'enseignement, subvenu à ses besoins et résidé ailleurs qu'à la résidence de son père ou de sa mère;
2. Avoir, pendant au moins deux ans, occupé un emploi rémunéré à temps plein et reçu, pour un tel emploi, des prestations en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi;
3. Être ou avoir été lié par un mariage ou une union civile;
4. Vivre maritalement avec une autre personne de sexe différent ou de même sexe et avoir cohabité, à un moment donné, avec cette personne pendant une période d'au moins un an;
5. Avoir ou avoir eu un enfant à sa charge;
6. Être titulaire d'un diplôme universitaire de premier cycle;
7. Être enceinte depuis au moins 20 semaines, cet état devant être constaté par un rapport médical; ce rapport peut être remplacé par un rapport écrit, constatant la grossesse, signé par une sage-femme et indiquant le nom et la date de naissance de l'adulte, le nombre de semaines de grossesse et la date prévue pour l'accouchement;
8. Avoir cessé, pendant au moins sept ans, d'être aux études à temps plein depuis qu'on n'est plus soumis à l'obligation de fréquentation scolaire.

Emploi
et Solidarité sociale
Québec